

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord..) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

DILEMAS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL: Gobernabilidad y seguridad. (Seminario de Investigación para la Paz – Zaragoza 2/3 Abril 2004)

Dr. Rafael Caldach Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales
-Universidad Complutense de Madrid-

INDICE

- 1.- Las dimensiones básicas de la estructura política internacional
- 2.- Los conflictos armados internacionales: balance de fin de siglo
- 3.- Los dilemas en la organización del poder político internacional (*Gobernabilidad*)
- 4.- La disponibilidad y el empleo de la fuerza en la Sociedad Internacional (*Seguridad*)
- 5.- La configuración de un nuevo modelo estratégico mundial.

1.- Las dimensiones básicas de la estructura política internacional

Antes de sumergirnos en la reflexión sobre los principales dilemas y contradicciones que aquejan a la Sociedad Internacional de nuestros días, debemos realizar algunas aclaraciones conceptuales. El concepto de *política* ha experimentado numerosas definiciones e interpretaciones a lo largo de la historia del pensamiento. Con demasiada frecuencia el ciudadano y no pocos intelectuales asocian la idea de la política con el ejercicio del poder, especialmente en su dimensión coactiva, y a las características del Estado contemporáneo.

En este estudio el término *política* lo utilizaremos en su acepción más general y originaria, es decir *el conjunto de valores, principios, instituciones y relaciones que generan, sustentan o alteran el orden de convivencia general de una sociedad*. Con arreglo a esta definición, resulta imposible articular una sociedad, ya sea nacional o internacional, sin que sus miembros hayan logrado establecer algún tipo de entendimiento coincidente sobre cuales deben ser las formas y reglas de su convivencia en común. Ese entendimiento colectivo se alcanza a través de un proceso histórico más o menos largo y violento, al que podemos denominar *proceso constituyente*, del que emerge el verdadero pacto o *contrato social* que sólo de un modo incompleto queda recogido en los textos constitucionales. Es muy importante entender desde el principio que somos los seres humanos, las sociedades, los que hacemos o destruimos las formas de convivencia colectiva a lo largo de nuestra historia. En otras palabras, son los pueblos los que hacen (o deshacen) los Estados y no a la inversa, aunque es cierto que una vez instaurado un determinado sistema político en una sociedad, existe una inercia que propicia su perpetuación a través de la *colonización de las conciencias* de las personas que viven y conviven en el marco político de dicho sistema y que unido a las instituciones y relaciones de poder que ejercen los grupos e individuos que representan y deciden en nombre del Estado, se logra mantener su continuidad a través del tiempo.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Si me he detenido en estas consideraciones previas es porque precisamente la Sociedad Internacional, especialmente la que nos ha tocado vivir a caballo entre dos milenios, se caracteriza por tres rasgos diferenciales respecto de las sociedades existentes en el seno de los Estados: su **complejidad**, derivada de la amplia diversidad de los grupos que la integran; su alto grado de **descentralización del poder** y, finalmente, su **escasa organización institucional** que, en buena medida, es un resultado provocado por las dos características previas.

Es ya un lugar común en la literatura internacionalista destacar las dos corrientes teóricas que han dominado el análisis de la realidad internacional. De una parte la que contempla la Sociedad Internacional como una sociedad atípica en comparación con las sociedades nacionales, precisamente porque está constituida por los Estados que en su condición de tales actúan ejerciendo el monopolio del poder hacia el interior (interpretación weberiana) y como entidades soberanas en permanente competencia por el poder hacia el exterior (tesis realista). La Sociedad Internacional se configuraría, según esta versión teórica, como una sociedad basada en la desigualdad del poder, especialmente del poder militar, y en el conflicto como principal, aunque no exclusiva, forma de relación entre los Estados. Es la *visión hobbesiana* del mundo internacional.

En el otro extremo se sitúan los que observan la Sociedad Internacional como una proyección de las relaciones individuales y colectivas que se dan en el seno de las sociedades estatales. Para estos autores, las relaciones entre los Estados están basadas en la desigualdad de poder pero inevitablemente terminan sometándose a las normas básicas que garantizan su supervivencia. Unas normas que sólo son posibles como fruto de la colaboración y una colaboración que sólo es imaginable como resultado de la existencia de una comunidad de valores básicos y principios universales. Esta *visión kantiana* admite la existencia de los conflictos armados y la violencia internacional como una realidad, pero la considera susceptible de ser trascendida a través de las leyes e instituciones internacionales.

El histórico y recurrente debate entre ambas corrientes de pensamiento demuestra la parcialidad de los argumentos y análisis de cada una de ellas. Lamentablemente la complejidad de la Sociedad Internacional nos impone una realidad que elude los esquematismos dogmáticos de las dos concepciones apuntadas. Los Estados siguen siendo los actores privilegiados de la escena internacional, pero nunca fueron los actores exclusivos y hoy menos que nunca. Las grandes religiones y concepciones filosóficas, los poderosos grupos económicos y ,desde luego, los propios pueblos, han tenido siempre un protagonismo internacional decisivo, imposible de ignorar sin caer en la caricatura de la realidad internacional. Tampoco las guerras y los genocidios han podido evitar el progreso de las sociedades a través de la cooperación pacífica entre ellas, aunque le han impuesto un precio de muerte y opresión imposible de omitir en el estudio de la vida internacional.¹

¹ - **Barbé, E.-** *Relaciones Internacionales*.- Edit. Tecnos; 2ª edic. Madrid, 2003; págs. 50-94.

Bull H.- *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*.- Edit. Macmillan Press Ltd.; 2ª edic., Londres, 1995.

Halliday, F.- *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*.- Edit. Los libros de la Catarata; Madrid, 2002.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Desde esta perspectiva, la estructura política internacional está actualmente dominada por grandes contradicciones que se convierten en dilemas a la hora de tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones que se consideran más idóneas para superarlas. Se trata de las contradicciones y dilemas que afectan a la organización del poder internacional, su plasmación en normas jurídicas y las garantías que deben establecerse para limitar el conflicto evitando la violencia al mismo tiempo que se alcanza el cumplimiento de las leyes internacionales. El resultado es una compleja vertebración de cuatro categorías de relación internacional: cooperativa; conflictiva; asociativa y comunicativa, cada una con sus actores, sus lógicas internas de desarrollo y sus formas predominantes de realización. Leer la realidad internacional sólo a través de las dos primeras no deja de ser una simplificación excesiva.²

2.- Los conflictos armados internacionales: balance de fin de siglo

La estructura política internacional de las cuatro décadas y media que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por la persistencia de un sistema bipolar dominado por dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética, que además de controlar directamente sendas áreas geopolíticas en Europa, también condicionaban la dinámica política y militar en África, Asia y América Latina.³

Puesto que nunca existió un acuerdo, general y explícito, que regulase las relaciones entre ambas superpotencias, la rivalidad dominante en sus relaciones ideológicas, diplomáticas y económicas hizo temer a un amplio elenco de países que los conflictos entre ambas superpotencias terminasen dirimiéndose a través de las relaciones militares y con ello provocando un holocausto nuclear que arrastraría a toda la Humanidad. Aunque finalmente esos temores, por fortuna, no se llegaron nunca a materializar en hechos, la simple existencia de esa posibilidad fue el factor político y militar decisivo que dominó todo el período de la bipolaridad.

Junto a esa amenaza, el sistema político internacional de la postguerra también estuvo directamente influido por la fase final de la descolonización y su inevitable corolario de conflictos armados entre las metrópolis y los pueblos colonizados que aspiraban a su independencia.

² - Para un análisis del concepto de relación internacional y de sus cuatro categorías básicas véase:

Calduch, R.- Relaciones Internacionales.- Edit. CEURA, Madrid 1991; págs. 85-103.

³ - Para el concepto de superpotencia en la disciplina de las Relaciones Internacionales, véase:

Calduch, R.- op. cit.; págs. 156-160.

Sobre la bipolaridad existe una extensa bibliografía, aunque siguen siendo obras de referencia:

Aron, R.- Paix et guerre entre les nations.- Edit. Calmann-Lévy. París, 1962. (traducción al castellano.- Paz y guerra entre las naciones.- Edit. Revista de Occidente. Madrid, 1963).

Entre las obras más recientes:

Fontaine, A.- Histoire de la guerre froide.- Edit. Seuil. París; 2 vols. (traducción al castellano.- Historia de la Guerra Fría.- Edit. Caralt. Barcelona, 1967; 2 vols.)

Pereira, J.C.- “La Guerra Fría”.- **Pereira, J.C. (coord.)**.- Historia de las relaciones internacionales contemporáneas.- Edit. Ariel. Barcelona, 2001; págs. 423-441.

Veiga, F.; Da Cal, E.U.; Duarte, A.- La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría.- Edit. Alianza. Madrid, 1997.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Ambos fenómenos estuvieron directamente relacionados de dos formas específicas. Por una parte y puesto que los imperios coloniales correspondían a Estados occidentales (Reino Unido; Francia; España; Portugal; Bélgica; etc.) las dos superpotencias y los respectivos países de sus áreas de influencia llevaron a cabo un abierto intervencionismo, incluso militar, en favor de las metrópolis o de algunos de los territorios y movimientos independentistas. Ello provocó que algunos de los conflictos armados desencadenados durante el proceso de descolonización se prologasen durante décadas después de la independencia. Los casos bien conocidos de Vietnam, Palestina, Angola, Mozambique o Afganistán, nos eximen de mayores explicaciones.

Por otro lado, los nuevos Estados que iban accediendo a la escena internacional se veían compelidos a definir sus relaciones con cada una de las dos superpotencias y, de este modo, a sustituir la vieja dominación colonial por una nueva forma de hegemonía limitadora de su recientemente alcanzada soberanía. Precisamente el rechazo a estas hegemonías políticas y militares impuestas y el apoyo al proceso descolonizador, están en la base de la creación, a comienzos de los años 60, del Movimiento de Países No Alineados.⁴

El resultado de esta doble dinámica de tensión Este-Oeste y Norte-Sur arrojó un importante número de conflictos internacionales que según los datos de la investigación realizada por **Bloomfield** y **Moulton**, entre 1945 y 1994 alcanzó un total de 85 de los que 64 implicaron hostilidades y 21 se desarrollaron sin hostilidades. También resulta significativa la elevada duración media de estos conflictos que fue de 11 años y 8 meses.

Si consideramos la distribución de los conflictos según su naturaleza, observamos que 41 de los 85 conflictos totales fueron conflictos entre estados, 24 fueron desencadenados por una intervención exterior, 11 fueron conflictos coloniales y sólo 9 fueron conflictos inicialmente internos. En cuanto a su distribución por regiones y años, el área de Asia-Oceanía acumuló el mayor número de conflictos durante el período entre 1953 y 1963, cediendo el protagonismo al continente africano entre 1963 y 1977, para retomarlo durante la década de los 80. El año que presentó un mayor número de conflictos fue 1993 con un total de 53.⁵

El conjunto de estos datos nos revela que la bipolaridad, lejos de impedir o dificultar el desencadenamiento de conflictos internacionales, constituyó un factor decisivo para su desencadenamiento y perpetuación al impedir que se activase el sistema de seguridad colectiva instaurado por los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. Del total de 49 operaciones de paz que se realizaron entre 1948 y 1998, es decir durante los

⁴ - La literatura científica sobre la descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial excedería ampliamente las posibilidades de este estudio. No obstante a título orientativo pueden consultarse:

Kennedy, P.- *Auge y caída de las grandes potencias*.- Edit. Plaza & Janés. Barcelona.

Martínez, J.U.- *“La descolonización y el Tercer Mundo”*.- **Pereira, J.C. (coord.)**.- *op. cit.*; págs.507-527.

Miège, J. L.- *Expansión europea y descolonización, de 1870 a nuestros días*.- Edit. Labor. Barcelona.

⁵ - **Bloomfield, Lincoln P.; Moulton, Allen.**- CASCON Database.(versión 4.1).- 21/10/1996; para acceder a las actualizaciones posteriores ver: <http://web.mit.edu/cascon/>

Borrull, Ana; Claudín, Carmen (coords.).- *Anuario Internacional CIDOB 1993*.- Edit. Fundación CIDOB. Barcelona, 1994. págs. 427-428.

Ídem.- *Anuario Internacional CIDOB 1997*.- Edit. Fundación CIDOB. Barcelona, 1997. págs. 367-370

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord..) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

primeros 50 años de funcionamiento de dicho sistema, tan sólo 13 se realizaron en los primeros 40 años mientras que las 36 restantes se llevaron a cabo en los últimos 10 años de ese período. Los datos no pueden ser más reveladores.

No resulta, por tanto, sorprendente que cuando en 1989 se produjo el fin de la bipolaridad, tanto en las cancillerías como entre los analistas surgiesen unas expectativas razonables sobre la oportunidad que se ofrecía para que la seguridad colectiva gestionada por Naciones Unidas pasase a ocupar el papel central en el sistema de seguridad mundial que la Carta le concedía y la disuasión nuclear le había impedido. La experiencia, década y media después, ha demostrado que tales expectativas fueron parcialmente ilusorias y que si bien es cierto que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha tenido un papel decisivo en la resolución de muchos conflictos armados surgidos durante la etapa de la bipolaridad, como los de Centroamérica (Nicaragua; Guatemala y El Salvador); Angola; Mozambique; Cambodia; Eritrea o Timor Oriental, también lo es que su fracaso ha sido total, como en el conflicto palestino-israelí o en los de Ruanda y Burundi, o parcial como en las guerras de la antigua Yugoslavia. Una paradoja que refleja claramente los dilemas y contradicciones de una sociedad internacional en transición.⁶

3.- Los dilemas en la organización del poder político internacional (*Gobernabilidad*)

El primero de los dilemas que enfrenta la sociedad internacional es el relativo a la organización del poder político o, si se prefiere, el dilema de la difícil y precaria *gobernabilidad internacional*. Este dilema general surge de la concurrencia de cinco contradicciones esenciales que aquejan a los fundamentos mismos de la estructura política internacional y que son:

1. La contradicción entre las aspiraciones de Estados Unidos a ejercer una *hegemonía unilateral* y la necesaria *hegemonía compartida* que impone la gestión mundial de las amenazas a la paz y la seguridad.

A pesar de los reiterados esfuerzos teóricos y prácticos que las sucesivas administraciones norteamericanas han desplegado desde comienzos de los años noventa para desempeñar un liderazgo mundial exclusivo, aunque no excluyente, en el terreno diplomático y militar, lo cierto es que desde la guerra de Vietnam, salvo las marginales intervenciones militares en la isla de Granada y en Panamá, Los Estados Unidos no han intervenido militarmente sin el concurso de sus aliados europeos o regionales. Contrariamente a la tesis de **Kagan**, el concurso de la diplomacia y las fuerzas armadas de los aliados europeos han sido consideradas por la Casablanca como un factor político decisivo a la hora de tomar sus decisiones estratégicas. En Somalia; en los Balcanes; en Afganistán o en Irak, Estados Unidos ha tratado siempre de involucrar a sus aliados europeos, especialmente al Reino Unido y Francia, no tanto o no sólo como un gesto de confianza política como por su incapacidad para asumir con éxito los esfuerzos

⁶ - **Arenal, C. Del.-** “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”.- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2001.- Edit. Servicio editorial Universidad del País Vasco, 2002; págs. 17-86.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

militares, económicos, diplomáticos y, sobre todo, de rechazo a sus intervenciones militares por parte de la opinión pública norteamericana y mundial.⁷

Naturalmente, desde la perspectiva de las potencias europeas, la colaboración con Washington responde a una doble necesidad. De una parte, la colaboración política y militar con Estados Unidos refuerza la seguridad continental y la estabilidad política europeas, especialmente precarias en áreas como los Balcanes, el Mediterráneo Oriental, el Cáucaso, Oriente Próximo y el Magreb o ante el auge de amenazas como la del terrorismo internacional. En tanto el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) no alcance su plena operatividad orgánica y funcional, lo que no acaecerá hasta que los europeos dispongan de su propio *avión de transporte estratégico*, es decir la versión militar de aviones como el Galaxy americano o el Tupolev ruso, junto con la red de satélites de posicionamiento GPS, conocido como el *Proyecto Galileo*, Europa seguirá teniendo una necesidad básica de alianza con Estados Unidos para su propia seguridad y defensa.

En segundo término, la proyección mundial de algunas de las potencias europeas, especialmente el Reino Unido, Francia y Rusia, que son las que más claramente disponen de las capacidades militares y la voluntad de participación en esa hegemonía internacional compartida, requiere el necesario concurso de las tropas norteamericanas y de la presión diplomática, política o económica que Estados Unidos puede llegar a ejercer. La articulación de una OTAN ampliada y con la presencia de Rusia, unido a la voluntad explícita de convertirla en una alianza con proyección militar a escala mundial ilustra, más que ningún otro argumento, la realidad de esta hegemonía compartida.⁸

2. La permanente coexistencia del *estatalismo*, el *regionalismo* y el *universalismo* del poder internacional, provocada por la concurrencia de estos tres ámbitos del ejercicio del poder político como resultado de la emergencia de problemas que desbordan el marco de competencias exclusivas de la soberanía de los Estados.

La tensión entre las pretensiones norteamericanas de ejercer una hegemonía unilateral y la realidad de una hegemonía compartida, a la que nos hemos referido, traduce una contradicción mucho más profunda y de mayor alcance estructural. En efecto, hace ya varias décadas que los especialistas subrayan la incapacidad del *paradigma estatalista* para explicar la complejidad de las relaciones internacionales. La emergencia de problemas y relaciones que superan las limitadas capacidades del Estado para abordarlos es consecuencia de la concurrencia histórica de diversos fenómenos entre los que destacan: la proliferación de las armas de destrucción masiva; la consolidación de una economía mundial; la difusión de los medios de comunicación de masas con un alcance transnacional o la incipiente configuración de una civilización universal.

⁷ - **Kagan, R.-** Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial.- Edit. Santillana de Ediciones Generales S.L., Madrid, 2003.

⁸ - El nuevo concepto estratégico adoptado en el Consejo Atlántico de Washington (1999) y la nueva estructura institucional aprobada en el Consejo Atlántico de Praga (2002) constituyen las bases políticas y jurídicas que sustentan la transformación de la OTAN de una alianza regional a otra de alcance mundial. "Is the Fundamental Nature of the Transatlantic Security Relationship changing?".- NATO Review (Spring 2001); págs. 15-19.

Hopkinson, W.- "Elargissement: une nouvelle OTAN".- Cahiers de Chaillot, nº 49 (2001).

Instituto Español de Estudios Estratégicos.- "El concepto estratégico de la OTAN un punto de vista español".- Cuadernos de Estrategia, nº 110 (Septiembre 2000).

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Para hacer frente a estas nuevas realidades, los Estados han desarrollado una doble estrategia de acción internacional. Por una parte se han agrupado los países de una que comparten una misma región o determinados ámbitos sectoriales dando origen a organizaciones regionales. Por otro, han concluido acuerdos, celebrado conferencias y constituido organismos mundiales para abordar los retos que trascendían los límites regionales o sectoriales. En ambos casos el resultado ha sido la aparición de nuevos actores internacionales que comparten limitan o disputan competencias que hasta hace poco se consideraban exclusivas de la soberanía de los Estados.

Naturalmente no existen unos criterios claros y objetivos para determinar qué competencias deben seguir siendo estatales y qué funciones deben asumirse por los actores regionales o universales. Ello está provocando la proliferación de los modelos de organización o integración que adoptan los países y con ellos la heterogeneidad de la sociedad internacional dificultando la formación de consensos generales en cuanto a la prevalencia de los poderes, normas e instituciones internacionales respecto de las estatales.⁹

3. La inevitable tensión entre la *legalidad*, tal y como aparece recogida por las normas jurídicas y trata de ser aplicada por las instituciones internacionales, de acuerdo con los patrones y valores establecidos por los países occidentales desarrollados, de una parte, y la dispersa o, incluso, confusa *legitimidad* resultante de la pluralidad de valores y principios que sustentan la diversidad cultural y civilizatoria que existe en el seno de la sociedad internacional.

La dificultad para alcanzar consensos universales sobre las normas jurídicas internacionales se ve agravada por la necesaria coexistencia de culturas y civilizaciones diversas en el seno de una misma sociedad internacional provocando la brecha que impera entre la *legalidad* y la *legitimidad*. Esta brecha posee una doble dimensión: la que enfrenta la estatalidad con la internacionalidad y aquella otra que se desarrolla en el estricto marco internacional.

En efecto, los Estados cuanto más hayan consolidado determinados sistemas políticos en su interior mayor será también el grado de desarrollo legal y de legitimidad que ostentarán. Por ese motivo resulta comprensible que los poderes estatales intenten hacer prevalecer su orden de legalidad y legitimidad internas sobre las que cimientan las relaciones con otros países, pero en ese esfuerzo chocan inexorablemente con la evidencia de que ni pueden eludir las relaciones con otros Estados y los condicionamientos que ello les supone ni, mucho menos, pueden evitar la necesidad de abordar problemas y realidades estrictamente interestatales. De ello deriva un conflicto entre una *legitimidad estatal* que se arraiga en la base social de cada Estado y que constituye uno de los fundamentos de su poder político y una *legalidad internacional* que trata de regular las relaciones entre los estados para hacerlas compatibles con un orden mínimo de colaboración interestatal funcional y eficaz.

⁹ .- Los principios de *atribución* y *subsidiariedad* en el seno de la Unión Europea constituyen un ejemplo claro de esta tensión entre estatalismo y regionalismo. Véase el art. 9 de la Constitución Europea. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, DOCE C169 de 18 de Julio de 2003.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Pero existe otra fuente de conflicto entre la legalidad y la legitimidad que surge y se desarrolla en el estricto contexto internacional. Es la que resulta del imperativo de organizar la convivencia interestatal según determinadas normas consideradas obligatorias y, por tanto, legales que, sin embargo, por históricamente fueron creadas e impuestas por sociedades y Estados occidentales desarrollados a otras muchas sociedades y países con culturas muy distintas. Para estas últimas, la *legalidad internacional* choca frontalmente con su *legitimidad cultural o civilizatoria* lo que les induce a ignorar o violar abiertamente esa legalidad internacional. Esta contradicción es una de las principales causas, sino es la fundamental, de la dificultad que existe para hacer avanzar la codificación y extender la aplicación de las leyes internacionales.¹⁰

4. La necesidad de recurrir a la *diplomacia asociativa* junto con la tradicional *diplomacia institucional* para poder articular nuevas formas de relación interestatal y abrir nuevos cauces de vinculación con actores internacionales no estatales como las ONG, las empresas multinacionales, etc.

La dinámica generada por la tensión entre estatalidad, regionalismo y universalidad, unido a la dialéctica entre legalidad y legitimidad han favorecido el recurso por los Estados de fórmulas diplomáticas como la *diplomacia asociativa*, que descansa sobre la premisa de la estatalidad y que se orienta a articular la cooperación multilateral para realizar determinadas actuaciones internacionales de carácter transitorio: operaciones de pacificación; intervenciones de carácter humanitario; desarrollo de programas de cooperación; etc. Los rasgos característicos de este tipo de diplomacia es su *interestatalidad, multilateralismo, especificidad y temporalidad*. Alternativamente los países recurren a la *diplomacia institucional*, es decir aquella que se orienta a vertebrar de forma estable y duradera las relaciones interestatales con un alcance mundial o estrictamente regional. El objetivo último de esta fórmula diplomática es el de constituir o participar en organizaciones internacionales, ya sean generales o especializadas, con el fin de potenciar de un modo estable su cooperación internacional. Las características más sobresalientes de esta tipo de diplomacia son la *internacionalidad, el multilateralismo y la permanencia temporal*.

Aunque ambas formas de diplomacia surgen y se desarrollan a lo largo de los dos siglos precedentes, su importancia actual se debe al importante crecimiento que se ha producido en el número de países que forman parte de la sociedad internacional como fruto del proceso descolonizador, junto con el creciente protagonismo de nuevos actores internacionales que desempeñan actividades esenciales en distintas parcelas políticas, económica o culturales de la vida internacional.¹¹

5. La progresiva diferenciación, incluso oposición, entre el ejercicio del *poder gubernamental* y la movilización del *poder social* que obliga a realizar importantes reajustes en la política exterior de los Estados además de introducir un creciente protagonismo en la escena internacional de actores no estatales y de

¹⁰ - **Reus-Smit, Ch.-** *The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions*.- *International Organization*, vol. 51, nº 4 (1997); págs. 555-589.

Kahler, M.- "Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization".- *International Organization*, vol. 54, nº 3 (2000); págs. 661-683.

¹¹ - **Downs, G.W.; Roche, D.M.; Barsoom, P.N.-** *Managing the Evolution of Multilateralism*.- *International Organization*, vol. 52, nº 2 (1998); págs. 397-419.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

las propias opiniones públicas que de un modo cada vez más nítido intervienen en la creación y gestión del poder internacional para las que se necesitan nuevas formas de diplomacia.

Finalmente, entre los dilemas de la *governabilidad* existe uno que afecta a la raíz misma de la política internacional y que resulta del antagonismo entre el poder de los Estados que internacionalmente se canaliza a través de los órganos del poder ejecutivo, es decir de los gobiernos, y el poder que ejercen directamente las sociedades o por mediación de nuevas formas de organización y movilización social.¹²

Esta tensión es fruto de la irrupción de las *masas* en la vida internacional que se inició a finales del siglo XVIII y que dos siglos más tarde es ya una realidad que los gobiernos, incluidos los de las grandes potencias mundiales, no pueden ya ignorar y mucho menos dominar.

En efecto, el protagonismo internacional de los pueblos no sólo desencadenó el largo e irreversible proceso de la descolonización, plasmado jurídicamente en el derecho de autodeterminación de los pueblos, sino que introdujo nuevas formas de violencia bélica (*estrategia de guerrillas*) y prebélica (*terrorismo*), potenció las economías de consumo masivo y con ellas el flujo internacional de bienes y servicios, multiplicó los movimientos migratorios continentales y ultramarinos, además de inducir una revolución en los medios de transporte y de comunicación. En la actualidad, el poder de los grupos sociales tanto si se moviliza a través de grupos organizados (organizaciones no gubernamentales; movimientos internacionales; opiniones públicas transnacionales) como si opera de un modo directo e inmediato como ocurre con las revueltas, insurrecciones populares, manifestaciones, etc., altera profundamente las relaciones exteriores de los Estados y con ellas el poder internacional efectivo de los gobiernos. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la realidad internacional de comienzos del tercer milenio no sólo se ha globalizado sino que también se ha popularizado.

Habida cuenta de que cada una de estas contradicciones bastaría por sí sola para provocar alteraciones significativas del orden internacional, resulta evidente que la coincidencia histórica de todas ellas impone una profunda reforma del contexto político mundial que todavía estamos muy lejos de haber desarrollado suficientemente.

5.- La disponibilidad y el empleo de la fuerza en la Sociedad Internacional (*Seguridad*)

Como hemos señalado, el panorama de la seguridad internacional durante más de cuarenta años estuvo configurado por la constante competencia entre tres fórmulas de seguridad: la *disuasión nuclear*, dominada por Estados Unidos y la Unión Soviética pero ampliada con la aparición de nuevas potencias nucleares como el Reino Unido, la República Popular China, la India, Israel y Pakistán; la *seguridad colectiva* instaurada

¹² - **Merle, M.-** “*La société civile internationale: un objet introuvable?.*” - *Associations Transnationales*, nº 2 (2002); págs. 82-87.

Battaglini, M.; Cattacin, S.; Tattini, V.- *Reconnaissance et coopération: quelle institutionnalisation del associationnisme?.* - *Associations Transnationales*, nº 2 (2001) ; págs. 60-73 y nº 3 (2001) ; págs. 130-156.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

por las Naciones Unidas y materializada en las operaciones de paz que se inician a partir de 1948 y, por último, la *seguridad cooperativa* propiciada por los procesos de integración regional, como el de la Comunidad Europea, los organismos intergubernamentales de alcance regional y las conferencias multilaterales, como la CSCE. Sin duda, la disuasión nuclear constituyó el núcleo dominante de estas distintas formas seguridad internacional y la que condicionó decisivamente las etapas de estancamiento y las oportunidades de progreso de la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa.

Para comprender mejor la situación de cambio estructural que se está produciendo en el sistema de seguridad de la sociedad internacional y los retos que deben enfrentarse en esta fase transitoria, debemos analizar con más detalle los elementos esenciales, las ventajas y las limitaciones que configuran la seguridad colectiva tal y como está definida en la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, el problema de la seguridad internacional constituye el núcleo de una parcela, cada vez más extensa, de las relaciones políticas, militares y jurídicas que se desenvuelven entre los Estados. Estos aspiran a alcanzar su seguridad, bien sea mediante normas jurídicas internacionales, a través de negociaciones diplomáticas, con el constante rearme o gracias al desarme.

Ahora bien, según Rousseau ¹³, el problema de la seguridad internacional ha sido abordado históricamente recurriendo a dos fórmulas. La primera se cimienta sobre *la seguridad particular o estatal*. Según esta fórmula, la garantía última de la supervivencia de cada Estado radicaba en su capacidad de autodefensa. Semejante sistema de seguridad nacional comprendía cuatro principios básicos:

a).- *La libertad de armamento.*

Cada país poseía una total libertad para determinar las dimensiones de sus ejércitos así como la cuantía y características de sus arsenales. Las únicas limitaciones de este principio resultaban de las disponibilidades de territorio; población; recursos económicos; etc. de cada Estado.

b).- *La política de alianzas.*

La disparidad imperante en las capacidades militares de los Estados, fomentaba el establecimiento de alianzas entre todos aquellos que se veían amenazados por el poderío de un mismo enemigo, potencial o real, ante el que cada uno de ellos se encontraba en una posición de inferioridad militar y política.

c).- *El recurso a la guerra.*

¹³- Rousseau denomina a ambos sistemas de garantía de la seguridad estatal como *el sistema individualista* y el de *la seguridad colectiva*. Estimamos que atribuir a la primera de ambas fórmulas la calificación de individualista resulta equívoco pues al fin y al cabo nos estamos refiriendo a los Estados, es decir a colectividades con una autonomía política, razón por la que nos parecen más adecuados los términos de *seguridad particular o estatal*.

Rousseau, Ch.-. *Droit International Public*.- Edit. Recueil Sirey. París, 1ª ed., 1957; (traducción de Fernando Gimenez Artigues y Jose Mª. Trías de Bes.- *Derecho Internacional Público*.- Edit. Ariel. Barcelona, 3ª ed., 1966; págs. 471-472.)

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

La guerra constituía el último instrumento de disuasión y coerción que garantizaba la seguridad de cada Estado. Hay que destacar que este recurso a la guerra comprendía tanto la guerra defensiva como la guerra ofensiva.

d).- *El derecho a la neutralidad.*

Si el recurso a la guerra constituía el instrumento generalizado y decisivo de la seguridad entre los Estados, también se contemplaba la posibilidad de la neutralidad de un Estado como medio para obtenerla. Precisamente porque con la neutralidad un país se abstenía de modo expreso (convencional o unilateralmente) a recurrir a la guerra y a las alianzas militares, podía lograr de todos los demás Estados el reconocimiento y garantía de su seguridad.

No obstante, el derecho a la neutralidad poseía una limitación cuantitativa y otra cualitativa. En términos cuantitativos, esta fórmula sólo podía ser eficaz cuando era excepcional, ya que si la mayoría de los países optaban por la neutralidad nadie podría garantizar el respeto de esta neutralidad por parte de aquel país que no optase por esta fórmula o bien decidiese abandonarla. Análogamente, desde una dimensión cualitativa, la neutralidad no significaba la ausencia de un poderío militar propio y, además, la seguridad de un país quedaba sustraída a sus órganos estatales y confiada a los gobiernos de los restantes países y a su voluntad de respetarla. Ello podía conducir, en último extremo, a que el Estado perdiese el control de su seguridad y su neutralidad, lo que podía acarrear como consecuencia, un aliciente para una intervención de terceros países.

Este sistema de seguridad estatal era singular en la medida en que su fundamento era la organización del poder militar de cada Estado. Pero también podía resultar peligroso por sus consecuencias pues, al fin y al cabo, la seguridad o inseguridad de la sociedad internacional aparecía como resultado de la correlación entre los poderes militares de los Estados y los cambios históricos que en ella se pudiesen producir.

El sistema de seguridad estatal no excluía la adopción de medidas de desarme, ya fuese un desarme impuesto tras una guerra a la(s) potencia(s) derrotada(s) o libremente pactado entre los países para mantener un equilibrio político-militar. Un ejemplo del primer supuesto lo encontramos en el desarme de la flota rusa del Mar Negro, impuesto en el Tratado de Paz de París de 1856 que puso fin a la guerra de Crimea. Como un caso interesante de la segunda modalidad de desarme podemos citar el Tratado naval Rush-Bagot de 1817, por el que ingleses y norteamericanos se comprometieron a un desarme naval de los Grandes Lagos. Este tratado fue objeto, sin embargo, de reiteradas violaciones durante la década de 1830.¹⁴

Por su propia naturaleza, el sistema de seguridad particular generaba, ineluctablemente, una constante inestabilidad internacional al compás de las alteraciones de poder militar surgidas entre las potencias hegemónicas. Esta inestabilidad fue alimentada, especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX, por la política de alianzas. Ni la adopción de un régimen de concierto general entre las grandes potencias (sistema de Congresos decimonónicos) ni tampoco la celebración de Conferencias destinadas a

¹⁴- **Ziegler, D.W.-** *War, Peace and International Politics.-* Edit. Little Brown & Comp. Boston/Toronto, 1987; págs. 261-262.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

alcanzar un desarme general, como lo fueron las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, pudieron impedir el fracaso final del sistema internacional. La quiebra de este sistema se produjo como resultado del desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial, conflicto bélico que demostró la ineficacia y los graves riesgos que para la paz y estabilidad internacional entrañaba un sistema de seguridad basado en el poder militar autónomo de cada Estado, en un contexto mundial que cada vez era más interdependiente.

Tras la guerra de 1914-1918 surge una nueva fórmula de seguridad internacional, denominada *seguridad colectiva*¹⁵. El fundamento último de esta fórmula radica en la idea de que la seguridad de cada Estado, sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de países de la sociedad internacional. Semejante concepción impone la necesidad de una colaboración interestatal para instaurar medios o instrumentos capaces de garantizar la seguridad del conjunto de la sociedad internacional.

A la fórmula de la seguridad colectiva se llegó tras comprobar que la libertad de armamentos condujo a la carrera armamentista, que las alianzas suscitaron nuevas alianzas contrarias que terminaron por neutralizarse y resultar inútiles en sus objetivos disuasores y, finalmente, que en semejante contexto internacional la neutralidad de un país era muy precaria, como quedó demostrado en 1914 por la violación alemana de la neutralidad de Bélgica, invadida con el fin de poder atacar directamente el territorio francés.

El sistema de seguridad colectiva se diferencia del anterior en su objeto, pues se orienta a la organización de la seguridad general de todos los países de la sociedad internacional, y en su método, ya que recurre a la instauración de unas relaciones de cooperación, que intentan evitar el recurso a la fuerza y cuyos fundamentos o principios son universales aunque su aplicación admita diversas modalidades y ámbitos (mundial, regional, bilateral, unilateral). Como señala Ziegler:

¹⁵- El concepto de seguridad colectiva es equivalente al de seguridad común que utiliza el Informe Palme aunque este último enfatiza la importancia del desarme sobre el recurso a la fuerza como instrumento de sanción contra el país agresor. En consecuencia, no creemos que se trate de dos conceptos netamente diferenciados como afirma Hoffmann cuando escribe:

"Es necesario distinguir el concepto de seguridad común del de seguridad colectiva. Este último implica un compromiso por parte de todos los Estados de coaligarse contra un agresor.

(...)

El concepto de seguridad común, tal como está definido por la Comisión Independiente sobre el Desarme y la Seguridad (Comisión Palme) trata, por otro lado, de apartarse totalmente de la fuerza."

En todo caso, el sistema de seguridad colectiva que se implanta en el marco de Naciones Unidas implica muchos más elementos que el recurso a medidas coercitivas, como tratamos de argumentar más adelante.

Palme, O. (Ed.).- Seguridad mundial. Un programa para el desarme. Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, bajo la Presidencia de Olof Palme.- Edit. Lasser Press México, 1982.; págs. 31-38.

Hoffmann, S.- Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics.- Edit. Westview Press. Boulder, 1987. (traducción de Patricia Mc Elroy.- Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz.- Edit. G.E.L. Buenos Aires, 1991; pág. 333.)

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

"la seguridad colectiva, en su sentido técnico, es un sistema de estados que se asocian, usualmente firmando un tratado, y adoptan un compromiso expreso por el que realizan dos cosas: (1) renuncian al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro, y (2) prometen usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa la primera regla. Nótese que la seguridad colectiva comparte con el equilibrio de poder el principio "reunir fuerza para oponerse a la fuerza" o "acometamos al agresor". El agresor debe ser disuadido por la perspectiva de una aplastante coalición. Si la disuasión fracasa, el agresor será derrotado por la acción militar emprendida por esta coalición.

(...)

*Según la seguridad colectiva todos los demás Estados del sistema se convertirán automáticamente en aliados en caso de agresión. Las alianzas en cualquier otra ocasión sólo podrían despertar sospechas. La seguridad colectiva hace posible que los Estados renuncien al uso de la fuerza asegurándoles que no dejarán de ser socorridos si otro Estado utiliza ilegalmente la fuerza contra ellos. Al mismo tiempo, requiere que todos los Estados participen en las sanciones contra el agresor. Una política de neutralidad o aislamiento no es admisible."*¹⁶

El sistema de seguridad colectiva ofrece importantes ventajas sobre el sistema de seguridad estatal. Ante todo garantiza la seguridad tanto de las grandes potencias como de los Estados más débiles. Estos últimos adquieren una mayor protección frente a las agresiones de terceros Estados que la que disfrutarían confiando sólo en sus propias capacidades políticas y militares. Precisamente porque cualquier Estado del sistema que recurre ilegalmente a la fuerza armada debe arriesgarse a una sanción de la comunidad internacional, o al menos de la mayoría de sus miembros, esta posibilidad ejercerá un efecto disuasorio mucho más efectivo del que provocaría el riesgo de represalias por parte del país amenazado o agredido. Naturalmente esta garantía no es absoluta y por tanto su eficacia decrecerá en proporción inversa al poder del Estado agresor. Sin embargo, sigue siendo cierto que este sistema protege más eficazmente a los países más débiles que la alternativa basada en la autodefensa particular.

En segundo término, la seguridad colectiva impone proporcionalmente mayores cargas militares y responsabilidades políticas a las potencias hegemónicas que a los Estados más débiles y menos desarrollados. Ello se corresponde también con un mayor grado de intervención y una mayor capacidad de decisión en los asuntos internacionales de tales potencias hegemónicas. No podía ser de otro modo.

Ahora bien, si observamos detenidamente la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva constataremos que las grandes potencias, en la medida en que poseen intereses en todo el ámbito de la sociedad internacional, son también las que poseen mayores incentivos para que los procesos de cambio internacional, que se producen inevitablemente, se realicen de forma pacífica y progresiva, pues en semejantes condiciones sus posibilidades de adaptación son indudablemente mayores y los efectos menos traumáticos que en los casos de cambios radicales, violentos y

¹⁶-Ziegler, D. W.-op. cit.:pág.182.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

rápidos. Por esta razón y puesto que gozan de mayores capacidades humanas, materiales y organizativas que el resto de los Estados, dedicarán importantes recursos a garantizar la seguridad y estabilidad en todo el ámbito internacional. A sensu contrario, los Estados menos poderosos y desarrollados pueden confiar en la intervención de las grandes potencias contra los países que amenazan la seguridad internacional y su propia seguridad nacional, en consecuencia, pueden destinar menos recursos con fines defensivos. En ambos casos, los costes armamentistas son inferiores, en similares circunstancias, a los exigidos por el sistema de seguridad estatal.

Ciertamente, en el sistema de seguridad colectiva los Estados pequeños o débiles se encuentran en una situación de inferioridad política y militar respecto de las grandes potencias, pero ello no se debe a las características de la seguridad colectiva si no a la naturaleza desigual de la realidad internacional sobre la que dicho sistema de seguridad se construye. Además, ello no significa que la dependencia de las grandes potencias sea, necesariamente, mayor que en el régimen de seguridad estatal ni, mucho menos, que su inferioridad de poder y las limitaciones de su soberanía sean más significativas en un régimen de seguridad colectiva. En efecto, el grado de dependencia de las potencias hegemónicas será igual o, incluso, menor que cuando cada país debe garantizar unilateralmente su propia seguridad pues en este caso, enfrentado a una o varias grandes potencias dispuestas a usar unilateralmente la fuerza para dirimir sus diferencias de intereses, tendrá mayores probabilidades de sucumbir ante su superioridad militar o se verá obligado a recurrir a una alianza con otros Estados y/o grandes potencias que, inevitablemente, impondrán límites a su política exterior y obligaciones a su política de defensa notablemente más gravosas que las que exige la seguridad colectiva.

Tampoco es evidente que las discrepancias y conflictos, entre las grandes potencias y los restantes países, sean mayores en este sistema de seguridad internacional. No debemos olvidar que todos los Estados que participan en el mantenimiento de la seguridad colectiva comparten al menos dos objetivos: *evitar el uso de la fuerza como instrumento de solución de sus disputas y actuar colectivamente frente al agresor*. La cooperación en estos objetivos no se produce, con la misma intensidad y frecuencia, cuando cada Estado debe velar por su propia seguridad. En este último supuesto surgen dos graves dilemas de seguridad que constituyen las fuentes de numerosas discrepancias y conflictos bélicos. Estos dilemas de seguridad se pueden enunciar en los términos siguientes:

1º.- *Cada medida unilateral de carácter militar, adoptada por un país para aumentar su seguridad exterior, provoca una mayor inseguridad en el resto de los Estados de la sociedad internacional lo que terminará redundando en una mayor amenaza para el país que la adoptó.*

2º.- *Cuanto más recursos se destinen a incrementar las medidas militares de seguridad frente a la amenaza exterior, mayor será también la vulnerabilidad del país a las amenazas internas provocadas por fracasos económicos, sociales y políticos.*¹⁷

¹⁷-Hoffmann, S.-*op. cit.*, págs. 335-336.

Jervis, R.- *"Offense, Defense, and the Security Dilemma"*.- Art, R. J.; Jervis, R. (Eds.).- *International Politics. Anarchy, Force, Political Economy, and Decision Making*.- Edit. Little Brown & Comp. 1985; pág. 185.

Palme, O. (Ed.).-*op. cit.*; págs. 29-30.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Finalmente, el sistema de seguridad colectiva posee también la ventaja de su simplicidad. En efecto, en este caso el uso de la fuerza es declarado ilícito con carácter general y sólo admite como excepción la legítima defensa, particular o colectiva. Ello facilita la elaboración y ejecución de las políticas exteriores de los Estados y, en último extremo, propicia la confianza y la cooperación internacional en ámbitos distintos de la seguridad.

Pero este sistema de seguridad impone también importantes condiciones para que pueda gozar de un mínimo grado de eficacia. En primer término, debe contar con la participación unánime o mayoritaria de los países que forman la sociedad internacional, incluidas las grandes potencias. En efecto, si un elevado número de Estados decide no incorporarse a esta fórmula de garantía de la seguridad internacional, es fácil comprender que la credibilidad de su acción disuasora o represiva quedará seriamente cuestionada y sensiblemente mermado el poder militar real que podrá movilizarse contra el país agresor.

En segundo lugar, y como lo ha destacado Ziegler, la seguridad colectiva no es incompatible con las alianzas, pero desde luego la existencia de alianzas institucionalizadas de un alcance regional (OTAN; Pacto de Varsovia; UEO; ANZUS; etc.), constituyen un serio freno a la dinámica de confianza y cooperación que demanda esa seguridad colectiva. En el caso extremo, la principal amenaza para la sociedad internacional puede proceder de la rivalidad entre dos o más bloques aliancistas, frente a los cuales no se puede intervenir pero sin los cuales no es posible articular un auténtico sistema de seguridad colectiva eficaz. Por esta razón, no se puede cometer el error de identificar la seguridad colectiva con la instauración de bloques político-militares hegemónicos y dominados por una o varias superpotencias.

Rousseau ha establecido los tres elementos esenciales para que pueda articularse un eficaz sistema de seguridad colectiva.¹⁸ Estos elementos son:

- a).-*La regulación del empleo de la fuerza armada.*
- b).-*La adopción de procedimientos de resolución pacífica de conflictos internacionales.*
- c).-*La organización de las acciones colectivas contra el agresor.*

La regulación del empleo de la fuerza aborda tres grupos de cuestiones diferentes: *la prohibición del recurso a la fuerza como instrumento de la política internacional* (las cuestiones de la renuncia a la guerra); *la limitación de los medios de fuerza* (las cuestiones del control de armamentos y del desarme); *la regulación del empleo de la fuerza en los casos en los que se recurra a ella* (las cuestiones del derecho de los conflictos armados).

La adopción de procedimientos de solución pacífica de conflictos exige: a) la creación de órganos e instituciones a los que puedan recurrir las partes de un conflicto para resolverlo pacíficamente; b) la instauración de normas jurídicas internacionales, reguladoras de las diversas fórmulas de solución pacífica, y c) la adopción de efectivas medidas de sanción en caso de incumplimiento.

¹⁸-Rousseau, Ch.-op. cit.:pág.472.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord..) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Finalmente, la organización de las acciones colectivas contra el agresor plantea tres cuestiones esenciales: a) la determinación de la autoridad (institución o país) y del procedimiento adecuados para establecer por quién y cuándo se provoca una amenaza o violación de la seguridad internacional; b) la adopción de un sistema coercitivo gradual y proporcionado a la amenaza o violación; c) la especificación de los órganos ejecutores y las condiciones en que deben llevarse a cabo las sanciones adoptadas.

Como podemos apreciar, la construcción un sistema de seguridad colectiva, sobre todo si se pretende que posea un alcance y eficacia universales, resulta mucho más compleja y problemática que la simple adopción de normas jurídicas internacionales, la creación de órganos, temporales o permanentes, para garantizar la aplicación de tales normas o la adopción de medidas de desarme y control de armamentos. Todo sistema de seguridad colectiva descansa en un complicado y dinámico equilibrio entre las decisiones políticas, las obligaciones jurídicas y las posibilidades militares, que aspira a dar una simultánea satisfacción a los contradictorios requerimientos de seguridad que formulan los Estados, de una parte, y los imperativos pacificadores de una sociedad internacional amenazada por el holocausto nuclear, de otra. Cualquier interpretación que desconozca la complejidad de ese equilibrio o simplifique las dificultades inherentes a la dialéctica entre Estados y sociedad internacional, está condenada al fracaso científico y a la ineficacia práctica, por atractivas que sean sus propuestas y justas sus demandas. La historia de los intentos de proscripción de la guerra o del desarme general lo atestiguan sobradamente.¹⁹

Por lo que se refiere a la prohibición del uso de la fuerza, hay que comenzar afirmando que ya se puede atisbar una moderada regulación en el Pacto de la Sociedad de Naciones (1919). En efecto, los arts. 12 y 15 del Pacto establecían los procedimientos que debían cumplirse antes de proceder a la declaración de guerra. Entre ellos se contemplaban diversos procedimientos de solución pacífica de conflictos, así como un plazo de tres meses antes de que el Estado pudiese recurrir a la guerra, para que durante ese plazo el Consejo pudiese pronunciarse por unanimidad (salvo los votos de las partes

¹⁹-Sobre estos aspectos, las reflexiones de Remiro son mucho más severas que las nuestras y el escepticismo que traslucen en relación con el papel desempeñado por el Derecho Internacional Público es evidente.

"La admisión del ius ad bellum se compensó con la sumisión de la guerra a un frondoso cuerpo normativo, regulador de la conducción de las hostilidades y de los derechos y obligaciones de los neutrales y volcados a la humanización de su desarrollo.

Fue un error hacer del empleo de la fuerza una competencia del Estado delegada por el ordenamiento internacional en vez de reconocer, simplemente, que era un hecho cuya ocurrencia se veía facilitada por la insuficiencia de ese ordenamiento para impedirlo o controlarlo. El Derecho se hizo así cómplice de la desigualdad de poder y estimuló, más que frenó, al más fuerte a tomarse la justicia por su mano.

(...)

La heterogeneidad de las armas y fuerzas sobre las que se ha de negociar, los distintos puntos de vista que los Estados tienen acerca de las exigencias de su propia seguridad y la insistencia de algunos en ser autosuficientes a un nivel ecuménico partiendo de una posición rezagada, son otros tantos obstáculos en las negociaciones de desarme y, concluida ésta, en la eficacia real de los pactos concertados."

Remiro Brotons, A.- Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales.- Edit. Tecnos. Madrid, 1ª ed., 1982; 1ª reimp., 1983; págs. 180-181; 223.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

en conflicto). Lógicamente, quedaban fuera de esta regulación los casos en que el Derecho Internacional considerase el conflicto dentro de la competencia exclusiva del Estado.²⁰

Por otra parte, el citado Pacto establecía en su art. 16 la cláusula reguladora del "casus foederis" entre todos los miembros de la organización, respecto de aquel o aquellos Estados miembros que hubiesen recurrido a la guerra incumpliendo los compromisos adquiridos como resultado de alguno de los procedimientos de solución pacífica contemplados en el texto del Pacto. (arbitraje; arreglo judicial; etc.). La redacción de este artículo resulta clarificadora sobre la voluntad de instaurar un sistema de seguridad colectiva:

"16.1-Si un miembro de la Sociedad recurriere a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los arts. 12,13 o 15, se le considerará ipso facto como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado sea o no miembro de la Sociedad."

²¹

Sin embargo, el régimen de seguridad colectiva que se regulaba en el Pacto de la Sociedad de Naciones, aunque es cierto que consideraba la guerra como el último instrumento de solución de los conflictos entre los países, seguía aceptándolo como un medio inevitable para que los Estados alcanzasen o defendiesen sus intereses esenciales. La renuncia a la guerra era por tanto incompleta y se hallaba defectuosamente regulada.

En un contexto internacional, en el que los devastadores efectos de la Primera Guerra Mundial seguían siendo demasiado evidentes para no conmover la conciencia política de algunos gobiernos, surge una propuesta mucho más audaz para proscribir la guerra de las relaciones entre los países. Se trata de la iniciativa lanzada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Arístide Briand, en su mensaje al pueblo norteamericano del 6 de Abril de 1927, con motivo de la celebración del décimo aniversario de la participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. En este discurso, Briand propuso la idea, con fórmula que se haría célebre, de *"poner la guerra fuera de la ley"*.

El proyecto Briand fue objeto de un intercambio de notas entre los gobiernos francés y americano, entre el 28 de Diciembre de 1927 y el 13 de Abril de 1928, en el que se perfiló una ampliación del proyecto inicial. En efecto, mientras Briand había contemplado la conclusión de un tratado bilateral por el que ambos países renunciasen a la guerra, el Secretario de Estado Kellog propuso un tratado multilateral con la intención de que fuese ratificado por todos los Estados. Así mismo, Briand había contemplado únicamente la prohibición de las "guerras de agresión", mientras que Kellog incluía a todo tipo de guerras. El 27 de Agosto de 1928 se concluyó en París el **Pacto General de**

²⁰-Díaz Barrado, C. M.- El uso de la fuerza en la relaciones internacionales. Textos relativos a su regulación y control.- Edit. Ministerio de Defensa. Madrid, 1991; págs. 32-34.

²¹-Díaz Barrado, C. M.- op. cit.; pág.34.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

renuncia a la guerra, también conocido como **Pacto Briand-Kellog**.²² La entrada en vigor del Pacto se produjo el 24 de Julio de 1929, fecha en la que se adhirió España, y en el momento de desencadenarse la Segunda Guerra Mundial, en 1939, contaba con la ratificación de 63 Estados, cifra verdaderamente muy elevada si consideramos el todavía escaso número de Estados independientes que conformaban la sociedad internacional de entreguerras.

Aunque este tratado no impidió algunos conflictos bélicos importantes (guerra de Manchuria; de Etiopía; guerra civil española) incluida la segunda contienda mundial, no puede desconocerse la importancia que tuvo durante algunos años. En España, su influencia política trascendió la que podía corresponderle a un tratado internacional incorporado al derecho interno, pues el principio de renuncia a la guerra se elevó a la categoría de principio constitucional, al figurar en el art. 6º de la Constitución republicana de 1931, en los siguientes términos: "*España renuncia a la guerra como instrumento de la política nacional.*"²³

En el texto del Pacto, se mantenían, sin embargo, dos reservas al principio general de renuncia a la guerra. La primera resultaba del lógico derecho a la legítima defensa. La segunda reserva se refería a los supuestos de acción armada colectiva, contemplados en el art. 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones o en tratados de seguridad de alcance regional, como por ej. el Tratado de Locarno de 1925.

La propia tragedia de la contienda mundial de 1939-1945, contribuyó a revitalizar la idea de la prohibición de las guerras en las relaciones internacionales, quedando consagrada como uno de los principios fundamentales de la Carta de San Francisco que en su art. 2, apartado 4 afirma:

*"Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas."*²⁴

La importancia de esta fórmula general, que por cierto se hace extensiva incluso a los países no miembros de las Naciones Unidas, radica en la eliminación de todo posible equívoco interpretativo. En efecto, lo que se prohíbe y condena es el propio recurso a la fuerza como medio de relación entre los Estados, con independencia de que se trate de una guerra formalmente declarada o de cualquier otra medida coactiva que implique el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella.

²²-Díaz Barrado, C. M.- *op. cit.*; págs. 68-69.

²³-Tierno Galván, E. Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936).- Edit. Tecnos Madrid, 1ª ed., 1ª reimp., 1972; pág. 183.

²⁴-Este principio ha sido reiterado en otros textos jurídicos de la propia Organización, como la *Declaración de derechos y deberes de los Estados*, aprobada por la Resolución de la A. G. 375 (IV) del 6 de Diciembre de 1949; la *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*, aprobada por la Resolución 2131 (XX) de la A.G., el 21 de Diciembre de 1965; la *Declaración sobre los principios de derecho internacional reguladores de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados*, aprobada por la Resolución 2625 (XXV), del 24 de Octubre de 1970, o la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, adoptada por la Resolución 3281 (XXIX) de 1974.

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

Al igual que en la Sociedad de Naciones, la Carta de Naciones Unidas admite una reserva a esta prohibición general, al considerar lícito el uso de la fuerza *cuando es compatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*. En efecto, puesto que el propio texto de la Carta admite las medidas coercitivas en su art. 2, apartado 5º y en los capítulos VII y VIII, así como en los arts. 106 y 107, debemos concluir que en estos supuestos existe una compatibilidad con el principio general de prohibición del recurso a la fuerza armada. De este modo, la Organización de las Naciones Unidas ha arbitrado un complejo sistema de seguridad colectiva, destinado a garantizar la paz y la seguridad internacionales, articulado por:

1).-*un principio general de renuncia al uso de la fuerza* (art. 2)

2).-*unos procedimientos de solución pacífica de conflictos* (cap. VI)

c).-*un sistema combinado (mundial y regional) de medidas coactivas, incluyendo el uso de la fuerza ,contra el Estado que viole el principio general* (cap. VII)

d).-*unos medios institucionales para propiciar el control de armamentos y/o el desarme*.²⁵

Por importante que resulte el sistema coercitivo para dar credibilidad al sistema de seguridad colectiva, no podemos caer en la simplicidad de pensar que la seguridad internacional depende esencialmente de o consiste fundamentalmente en el uso de la fuerza contra los Estados que ponen en peligro la paz internacional. El recurso a las diversas fórmulas de solución pacífica de conflictos y los avances sustanciales en el terreno del desarme o el control de armamentos resultan también decisivos y son, en general, más frecuentemente utilizados por los países.

En efecto, la evolución de los acontecimientos que conducen al desencadenamiento de los conflictos armados es siempre más fluida y compleja de lo que reflejan las normas jurídicas o los análisis internacionales. Como puede apreciarse en el esquema nº 1, entre la situación de cooperación entre los países y el conflicto bélico, suelen existir una situaciones intermedias críticas en las que las decisiones y actuaciones de los países pueden conducir a una escala en el uso de la violencia pero también pueden provocar una reducción de las amenazas y del empleo limitado de la fuerza para restaurar una situación claramente cooperadora y pacífica. En estas *crisis* el recurso a la diplomacia preventiva y las operaciones de establecimiento de la paz, como instrumentos de la seguridad colectiva, pueden resultar cruciales para evitar la escalada.

²⁵ - **Carrillo, J. A.-** *"El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzos"*.- **AA.VV.- Onu año XX**.- Edit.Tecnos. Madrid, 1966; págs. 183-197.

Medina, M.- *La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones*.- Edit.Tecnos. Madrid,1969; págs. 83-110.

Remiro Brotons, A.- *op. cit.* págs. 180-216.

Organigrama nº 1

ETAPAS DE LOS PROCESOS DE PACIFICACION



Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

6.- La configuración de un nuevo modelo estratégico mundial.

Como señalaba anteriormente, el fin de la bipolaridad dio paso a un proceso de reordenación de la estructura de seguridad internacional que todavía no ha concluido. Una de las primeras consecuencias resultantes de esa transición estructural fue el desencadenamiento de nuevos conflictos armados en Europa y la proliferación de nuevas categorías de amenazas a la paz y la seguridad mundiales: las guerras civiles; el terrorismo; los desplazamientos masivos de población; etc. que obligaron a los países de la sociedad internacional a ir definiendo las bases para una nueva configuración política y militar de alcance mundial.

Pero las nuevas circunstancias internacionales también tuvieron el efecto de reactivar el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. La experiencia acumulada por Naciones Unidas en materia de operaciones de pacificación, tanto en sus aciertos como en sus errores, durante los años 90 obligó a una profunda reflexión para adaptar los instrumentos ofrecidos por la Carta a las exigencias de un mundo cambiante y más conflictivo. Esta reflexión se inició por el Secretario General en 1992 con un documento denominado *Una Agenda para la Paz* y se continuaría con otros dos documentos no menos importantes: *El Suplemento a la Agenda para la Paz* de 1995 y el *Informe Brahimi* de 2000.²⁶

A través de estos documentos se fue desarrollando toda una doctrina sobre las medidas aplicables a la prevención y gestión de las crisis y los conflictos armados, además de las actuaciones necesarias para la gestión del postconflicto bélico, que constituye el fundamento teórico de la seguridad colectiva mundial tal y como se aplica en la actualidad por las Naciones Unidas y otros organismos regionales.

De acuerdo con esta nueva doctrina onusiana, la fuente, naturaleza, evolución y participantes en las crisis y conflictos armados que amenazan la paz y la seguridad mundiales, requiere una amplia panoplia de medidas entre las que figuran las propias operaciones de pacificación pero que se extienden a muchas otras de carácter policial, diplomático, económico, social y humanitario, que exceden no sólo los recursos y competencias de la propia Naciones Unidas sino también de los Estados y que requieren el concurso de otros actores internacionales como las Organizaciones Intergubernamentales de carácter regional o las Organizaciones No Gubernamentales.

Como se puede apreciar en el organigrama nº 2, la evolución de las situaciones de conflicto internacional presenta diversas alternativas y puede originar resultados muy distintos según que las medidas de seguridad colectiva adoptadas arrojen éxitos o fracasos. La complejidad de los diversos escenarios estratégicos unido a la incapacidad del Consejo de Seguridad para adoptar las resoluciones que permitan adecuar las medidas empleadas a la evolución de los escenarios de crisis o conflictos bélicos, ha impulsado a Estados Unidos y otras potencias mundiales a buscar una fórmula

²⁶ - An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.- A/47/277 - S/24111 17 June 1992

Supplement to an Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary General on the occasion of the Fiftieth anniversary of the United Nations.- A/50/60 — S/1995/1 3 January 1995

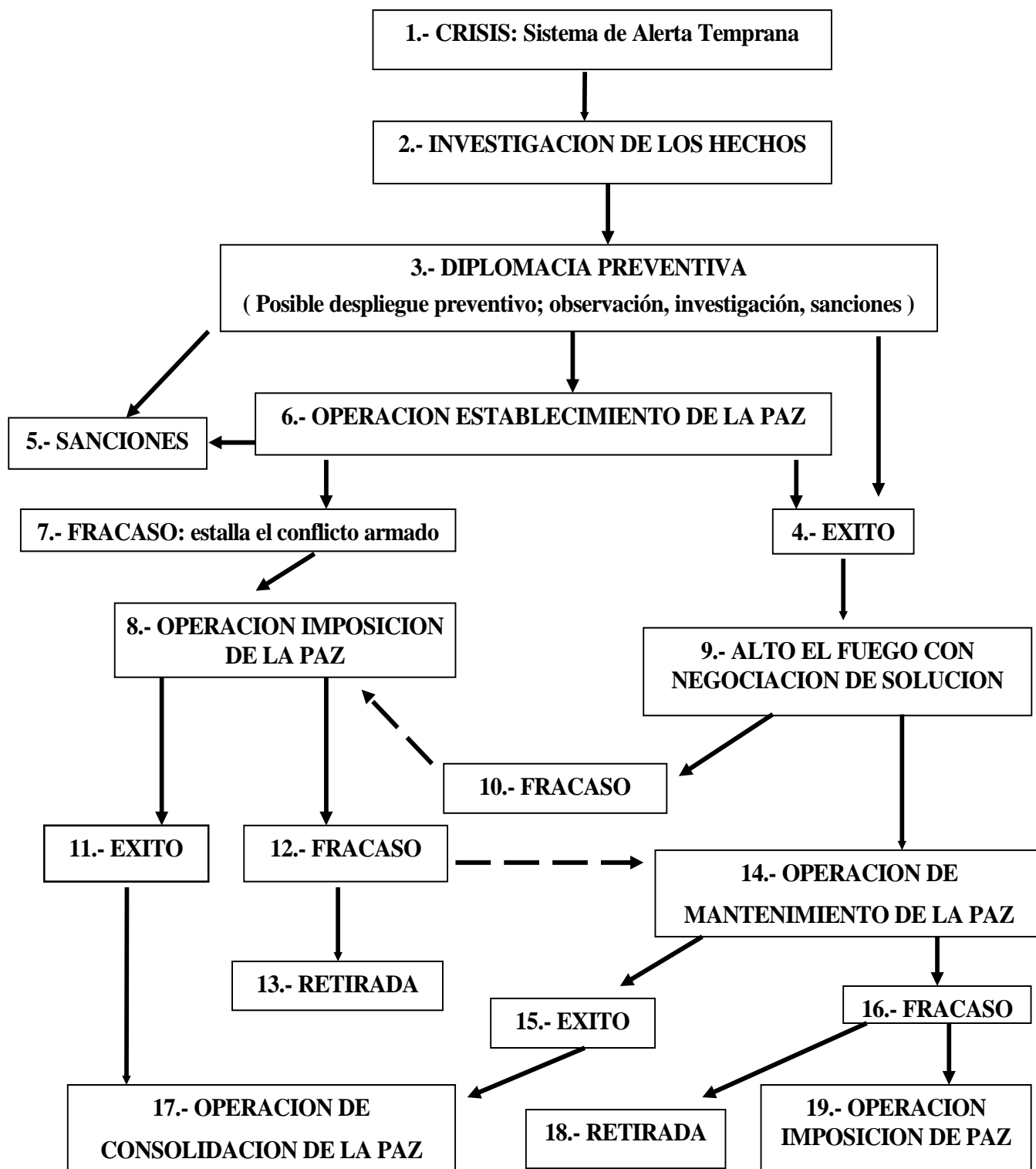
Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.- A/55/305 - S/2000/809. 2000

Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord..) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315

alternativa para el mantenimiento de la seguridad internacional. Se trata de la articulación de un *directorio mundial de grandes potencias* integrado por los Estados Unidos, las potencias de la Unión Europea (Francia y Reino Unido especialmente) y la Federación de Rusia. Este directorio opera unas veces respaldando políticamente las resoluciones del Consejo de Seguridad y procediendo a su ejecución, como ocurrió en el conflicto de Irak de 1991 o en la intervención en Afganistán en 2002, pero en otras ocasiones operan al margen del sistema de Naciones Unidas, como ocurrió en la intervención en Kosovo (1999) o más recientemente en Irak (2003).

Todavía es prematuro para saber si ese Directorio mundial de grandes potencias va a sustituir o limitar el funcionamiento del sistema onusiano. Pero una cosa sí podemos afirmar, que está provocando un cambio radical en las normas jurídicas, diplomáticas y militares que gobernaban la estructura de seguridad internacional en la segunda mitad del siglo XX.

Organigrama nº 2.- PROCESO DE RESOLUCION DE CONFLICTOS



Publicado en: **Fundación Seminario de Investigación para la Paz** (coord.) *Propuestas para una agenda de paz*; Edit. Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Gobierno de Aragón. Zaragoza (2005); pp. 287-315